

REVISTA de *Políticas Públicas*

RESISTÊNCIA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL FRENTE AOS MOVIMENTOS DE RUPTURA DEMOCRÁTICA SUL-AMERICANOS

Rogério Santos da Costa¹

Resumo

Este artigo tem como objetivo discutir a resistência institucional do Mercosul frente ao avanço do conservadorismo na América do Sul, notadamente em relação à política externa pós-golpe de 2016, no Brasil, que culmina na suspensão da Venezuela do bloco em 2017. Tendo como parâmetro a política externa do Governo Lula para a integração, pretende contribuir com o entendimento das limitações e necessidades institucionais do Mercosul capazes de concretizar maior capacidade de resistência a mudanças de governo ou rupturas democráticas. Baseando-se em duas premissas, dependência de trajetória e efetividade institucional, o trabalho é fruto de pesquisas documentais, entrevistas e uma revisão de literatura. Conclui que, apesar dos avanços na era Lula, o Mercosul não mudou sua trajetória a ponto de dar efetividade para seus objetivos e criar resistência institucional.

Palavras-chave: Resistência institucional, política externa Governo Lula, Mercosul, golpe no Brasil, suspensão da Venezuela.

¹ Bacharel em Ciências Econômicas, Doutor em Ciência Política, Coordenador do Grupo interdisciplinar de pesquisa em dinâmicas globais e regionais (GIPART), Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). E-mail: paralelosc46@gmail.com / Endereço: Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL: Av. Pedra Branca, 25 Cidade Universitária Pedra Branca, Palhoça - SC. CEP: 88137-272.

MERCOSUR INSTITUTIONAL RESISTANCE TO SOUTH AMERICAN DEMOCRATIC RUPTURE MOVEMENTS

Abstract

This article aims to discuss the institutional resistance of Mercosur to the advance of conservatism in South America, especially in relation to the post-coup foreign policy of 2016 in Brazil that culminates in the suspension of Venezuela from the bloc in 2017. Taking as a parameter the policy the objective of the Lula Government's foreign policy is to contribute to the understanding of the limitations and institutional needs of Mercosur, capable of achieving greater resistance to changes in government or democratic ruptures. Based on two premises, dependence on trajectory and institutional effectiveness, the work is the result of documentary research, interviews and a literature review. It is concluded that, despite the advances in the Lula era, Mercosur did not change its trajectory to the point of giving effectiveness to its objectives and creating institutional resistance.

Key words: Institutional resistance, foreign policy of Lula Government, Mercosur, coup in Brazil, suspension of Venezuela.

1 INTRODUÇÃO

A história sul-americana contemporânea está marcada pelo golpe jurídico-midiático-parlamentar contra a Presidenta reeleita do Brasil Dilma Rousseff. O movimento de ruptura democrático com ares de legalidade trouxe à tona uma série de questionamentos sobre as estruturas institucionais do país, tornando explícita a partidarização parcial de instituições de Estado como o Judiciário, o Ministério Público e a Polícia Federal. Ademais, a falta de legitimidade do novo Governo resultou em uma insegurança sobre os destinos das políticas públicas, muito mais pela debilidade política de um governo nesta situação, do que pela incapacidade de Estado ou sociedade brasileira.

Uma das expressões mais marcantes desse cenário se dá na política externa brasileira (PEB). Como política pública que é, a PEB significa a ação de inserção do país no âmbito internacional buscando satisfazer o interesse nacional, sendo considerada uma política de Estado com um corpo de funcionários de carreira e tradições que foram construídas historicamente. É inegável, também, que os avanços na democracia, economia e sociedade, produzidos no país desde a redemocratização, colocaram o Brasil num patamar de

grande potência regional com peso significativo nos grandes debates na arena global, bem como uma liderança no âmbito de sua região.

Esse contexto positivo, aliado às políticas de reciprocidade real e articulação de uma frente de ações de países do chamado eixo sul-sul, reforçou o Brasil, durante o Governo Lula, como uma liderança regional e internacional. Uma das principais repercussões da Política Externa do governo Lula foi no âmbito da regionalização sul-americana, notadamente a ampliação e revigoramento do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a reformulação e aporte financeiro como país pagador da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana (IIRSA), e a criação da União Sulamericana de Nações (UNASUL).

A formação desses arranjos regionais parecia consolidar o país como um grande ator internacional, principalmente com a formação do arranjo ad hoc dos BRICS, formado pelos países que dão suas iniciais à sigla (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e do G 20 Comercial, um arranjo de países que buscavam garantir que a Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) contemplasse uma reciprocidade real na liberalização da agricultura dos países mais desenvolvidos, como já ocorrera com os produtos industrializados pelos países em desenvolvimento.

No entanto, o Governo pós-golpe produziu retrocessos muito grandes em termos de política externa na imagem do Brasil no âmbito internacional, na sua liderança dos países do eixo sul-sul e na América do Sul. Uma das principais repercussões da política externa brasileira foi a suspensão da Venezuela do Mercosul, em 2017, num flagrante ato de extensão do golpe para o processo de integração regional.

Esse ataque à Venezuela não está desconectado de um movimento maior que vem sendo gestado na região latino-americana, e que pode ser visto nas ações de desestabilização e derrubada dos Governos eleitos democraticamente na Bolívia (2008), em Honduras (2009), Equador (2010), Paraguai (2012) e El Salvador (2015). Estes movimentos golpistas surgem com o mesmo formato do realizado no Brasil; são golpes brandos, com utilização de mídia, mobilização das ruas, judiciário e parte das elites locais. A ajuda externa é uma grande possibilidade para estes golpes ocorrerem, e contam com a aceitação de grandes parcelas da sociedade com espectro conserva-

dor, daí atingindo o efeito de uma onda conservadora em boa parte da América Latina.

Assim como para as instituições nacionais brasileiras, cabe-nos questionar quais as fragilidades institucionais do Mercosul que não proporcionaram uma resistência à agressiva e ilegítima suspensão da Venezuela. Discutir essa questão, para o âmbito regional, parece ser relevante na medida em que remete, em algumas de suas dimensões, ao debate mesmo das instituições nacionais e suas (não) resistências ao avanço conservador que resultou no golpe de 2016, no Brasil, e seus desdobramentos posteriores para as políticas públicas.

O objetivo deste artigo é discutir as fragilidades da resistência da institucionalidade do Mercosul frente ao avanço de governos conservadores, se não reacionários, que nascem, principalmente, de rupturas na democracia com caráter legalista, como foi o caso do Brasil. Pretende-se primeiramente explicar a política externa do Governo Lula na integração regional com foco no Mercosul, com ênfase nas questões institucionais, para, em seguida, discutir como esta formação institucional estava fragilizada e não foi suficiente para resistir ao avanço do governo pós-golpe de 2016, no Brasil, com a ação de suspensão da Venezuela.

Em um outro momento, fazem-se algumas indicações dentro do debate de instituições em processo de integração regional que podem caminhar para instituições mais resistentes e que deem maior durabilidade e efetividade a projetos de políticas públicas regionais democráticos e incluídos. Às considerações finais, reservamos momentos de retomada das principais questões do artigo, suas limitações e as possibilidades de estudos futuros dentro da área.

O artigo é fruto de trabalho de pesquisa realizado entre 2009 e 2010 para a análise da estratégia da política externa de integração regional dos Governos Lula no Brasil (2003 a 2010), bem como de acompanhamentos e debates posteriores direcionados à questão institucional neste processo comunitário. Assim, utiliza-se tanto de revisões da literatura como documentos oficiais do Mercosul e dos Governos dos países envolvidos, notadamente o Brasil, entrevistas realizadas pelo autor no período apontado acima e, posteriores, divulgadas na imprensa geral e especializada.

2 INSTITUIÇÕES NA INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL

Instituições são dependentes de trajetória e sua dinâmica está condicionada aos retornos que ela proporciona aos atores que compõem sua estrutura. Assim, uma vez criadas, tendem a seguir um determinado caminho produzindo resultados aos atores criadores, até que conjunturas críticas possam rearranjar a trajetória em alguma direção diferente (HALL; TAYLOR, 1996; PETERS, 1999).

Por outro lado,

[...], uma instituição é efetiva na medida em que seu funcionamento obriga os atores a se conduzirem de modo diferente daquele como se comportariam caso a instituição não existisse, ou em seu lugar, existisse um diferente arranjo institucional. (YOUNG, 2000, p. 221)

Dadas essas premissas, passa-se a pensar na criação da institucionalidade do Mercosul e na sua efetividade, de forma que se possa discutir o porquê de as mudanças implementadas na integração regional sul-americana na política externa do Governo Lula não foram suficientes para dar resistência institucional contra ações de governos advindos de rupturas democráticas, como o ocorrido pós-golpe de 2016, no Brasil.

A criação do Mercosul em 1991 sofreu uma forte influência da constituição das Comunidades Europeias e no seu desenvolvimento para a União Europeia (UE) (MATTLI, 1999, 2001). Processos de integração regional pensados como o da UE remetem à formação de uma União Aduaneira e um Mercado Comum. São etapas econômicas que enlaçam os Estados membros buscando gerar sinergia, desenvolvimento, consolidação do bem-estar dos nacionais, bem como fortalecimento na inserção internacional do bloco. Este é o caminho econômico que é seguido por integração política, especializada e social, de caráter funcionalista. (MITRANY, 1994; KRASNER, 1992).

Para a obtenção desses objetivos de integração, podem-se seguir ao menos dois caminhos tradicionalmente conhecidos institucionalmente: a supranacionalidade e o intergovernamentalismo. A União Europeia escolheu uma conjunção destes caminhos, guardando espaços tanto para a intergovernamentalidade e a garantia de soberania, quanto de supranacionalidade, onde o alcance das ações dos Estados soberanos são equilibradas com estruturas próprias da

União e a influência da sociedade civil e política, via parlamento europeu. (MALAMUD, 2003; SILVA, 2005).

Assim, essa estrutura na integração do velho continente dá a garantia da continuidade da soberania ao mesmo tempo em que a restringe, criando algo novo, diferente dos seus criadores. Essa institucionalidade limita e, em parte, reforça a continuidade dos Estados membros no bloco que, assim, possuem mais atrativos de prosseguimento do que de saída, ou, em outras palavras, observam na estrutura integracionista vantagens de oferta que suas demandas buscam. (BOUZAS; SOLTZ, 2002). Em suma, dada uma trajetória escolhida e uma certa efetividade institucional, a estrutura montada tende a dar conta dos objetivos propostos, mantendo a trajetória.

O caso da saída em curso, do Reino Unido, da União Europeia, enseja uma discussão mais detalhada que não é foco deste artigo, cabendo apenas alguns comentários. Pode-se, neste caso, estar diante das limitações próprias da integração europeia e o esgotamento dos retornos que o processo dá como oferta aos seus Estados membros. Por outro lado, é necessário incluir nesta análise o fato de o Reino Unido não ser membro originário da integração na Europa (criada em 1953); entrando somente na década de 70, não fazia parte de um dos maiores trunfos de sucesso do bloco, o euro como moeda, mantendo sua libra como moeda nacional, e não fazia parte do Acordo de Schengen, que facilitou o trânsito dos nacionais dos países membros entre si. De qualquer forma, serve como indicativo de necessários estudos e debates sobre o poder do avanço do conservadorismo no mundo, atingindo uma das mais antigas e duradouras estruturas institucionais, a União Europeia.

No debate sobre as opções para a institucionalidade do Mercosul, desde o início estava incluída a dicotomia intergovernamentalidade e/ou supranacionalidade. (COSTA, 2010; PUÑAL, 2005.) As defesas tanto de um lado quanto de outro possuem formas de argumentar sobre suas opções, mas geralmente os intergovernamentalistas advogam uma maior flexibilidade para a integração, enquanto os supranacionalistas pleiteiam uma ambição institucional que restrinja as ações dos governos nacionais para concretizar os objetivos integracionistas. No centro do debate, portanto, está a soberania nacional e o Estado westfaliano.

A estrutura definida para o Mercosul, concretizada pelo Protocolo de Ouro Preto, em 1994, resulta num espectro institucional

intergovernamental com processo decisório de unanimidade e obrigatoriedade de todos os membros presentes. Nessa trajetória, o Mercosul encontrou seus limites ao final da década de 90, quando se esgotaram as capacidades de ganhos relativos e absolutos na área comercial, à medida em que não se avançou para a consolidação da União Aduaneira e, muito menos, para um Mercado Comum. (SILVA; COSTA, 2013).

São várias as críticas e exposição de razões para esta limitação. Uma das principais verifica-se pelas dificuldades de internacionalização das normas, que numa supranacionalidade passam a vigorar de forma automática. Existe ainda a problemática em manter as regras do jogo estabelecidas, ou seja, não se trata de qual estrutura é, mas a legitimidade que os Estados devem dar àquela escolhida (PEÑA, 1997). As assimetrias entre os Estados partes também são ressaltadas como limitadores dos objetivos do Mercosul (HASS; SHMITTER, 1964; KRASNER, 1992), sendo apontadas como criadoras de ofertas e demandas em descompasso no espaço e tempo. Há ainda o desinteresse de grande parte da elite empresarial do Brasil, que possui trânsito mais fácil nos canais nacionais do maior país do bloco e, por isto, tem pouco interesse em legitimar os caminhos comunitários para a obtenção de seus objetivos de políticas públicas para a integração. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Por último, e o aspecto que se chama mais atenção neste artigo, a descontinuidade ou alternância de governo dos Estados membros tem causado dinâmicas de aceleração-desaceleração do processo de integração regional mercosulino. Ou seja, a institucionalidade ou o que é a sua expressão máxima, o processo de integração regional, não se consolidou como um projeto de nações e, neste sentido, sucumbe ou se limita quando forças contrárias a projetos regionais mais autonomistas entram nos governos dos países mais expressivos, como Argentina e Brasil. Cabe agora tentar entender o que foi feito durante o governo Lula para mudar essa situação, já que foi um governo nitidamente direcionado para a autonomia nacional e regional.

3 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA PARA A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

A política externa do Governo Lula, de 2003 a 2010, foi idealizada e conduzida por três principais personagens: Samuel Pinheiro

Guimarães, diplomata de carreira e ocupando a Secretaria Geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE); Celso Amorim, também diplomata de carreira e ocupando o Ministério das Relações Exteriores, e Marco Aurélio Garcia, Professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), militante fundador do Partido dos Trabalhadores (PT), ocupando o cargo de Assessor especial da Presidência da República para assuntos internacionais.

Da leitura de textos, documentos oficiais e entrevistas concedidas por estes três atores apontados acima, é possível traçar uma linha comum para a definição da diretriz político-ideológica da PEB deste período. (AMORIM, 1994, 2002/2003; 2003, 2004, 2009; CERVO, 2008; 2012; GARCIA, 2003; GUIMARAES, 1999, 1999a, 2005, 2007)

Tendo como pressuposto um mundo multipolar em blocos, a política externa do Governo Lula buscava formar, ampliar e consolidar coalizões de caráter sul-sul para garantir a liderança e a concretização de seus objetivos de desenvolvimento interno. (COSTA, 2010; CEPIK, 2008). Para a integração regional, “[...] a estratégia de integração do governo Lula é solidária com objetivos de médio e longo prazo, não intervencionista sem ser indiferente, objetivando o fortalecimento de sua posição regional e daí internacionalmente.” (COSTA, 2014, p. 33).

Factualmente, a estratégia para a integração regional significou 3 (três) grandes movimentos durante o Governo Lula: um comercial com a ampliação e fortalecimento do Mercosul, um infraestrutural com a remodelação da IIRSA, e um político com a criação da União das Nações Sulamericanas (UNASUL). Do ponto de vista institucional não houve novidades nesses arranjos, sendo que o Mercosul será debatido na sequência. No entanto, o fato de produzir essas dinâmicas regionais e com aquele pano de fundo político-ideológico remete o país a consolidar sua liderança regional e a diminuir sobremaneira a influência sobre a região pelos Estados Unidos da América e seu principal braço institucional, a Organização dos Estados Americanos (OEA). (COSTA, 2014).

No caso do Mercosul, destacam-se algumas ações relevantes durante o Governo Lula. No entanto, aqui, e em algumas avaliações na literatura, a pergunta deve ir além da comparação com o passado e a indicação dos avanços. É preciso discutir a resistência e a efetividade desse projeto regional do Governo Lula para o Mercosul,

confrontando-o com as possibilidades de sua própria continuidade enquanto projeto de Estados e povos, sujeito a não se ver reorientado diante de movimentos de ruptura e avanço do conservadorismo, como o que se está vivendo na América do Sul.

Associado ao debate das instituições em processos de integração regional existem algumas dimensões que são influenciadoras diretas na dinâmica, limitações e possibilidades do Mercosul. Elas dizem respeito às assimetrias entre os Estados membros, ao (s) país (es) pagador (es) que lidera a integração tendo maiores custos no curto prazo e, por fim, às dificuldades de se fazer processo de integração regional apenas com países chamados em desenvolvimento. (HASS, SHMITTER, 1964; KRASNER, 1992). No caso do Mercosul, todas essas três dimensões estão presentes e sempre foram incluídas nas dificuldades de aprofundamento da integração e de mudanças substanciais na estrutura institucional, e sobre elas deve recair o olhar da verificação de se e até que ponto a política externa de Lula proporcionou novas trajetórias.

Direcionada à dimensão das assimetrias, uma das ações da política externa do Governo Lula para o Mercosul foi sua ampliação. Nesse sentido, foi feita uma associação com a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Chile, criando o embrião de uma Zona de Livre Comércio sul-americana. Além disso, os esforços se dirigiram para ampliar o número de países associados sul-americanos, entrando, neste período de governo, o Peru (2003), a Colômbia e o Equador (2004), bem como para o processo de entrada como membro pleno, que se efetivou em 2012 para a Venezuela, e inicia em 2015 para a Bolívia. Não há dúvidas de que essas participações diminuem sobremaneira as assimetrias dentro do bloco, podendo chegar, com a entrada de todos os associados como membros plenos, a um patamar de metade do Produto Interno Bruto (PIB) para o Brasil, contra os atuais 66% com a entrada de Venezuela e Bolívia, já menor que os 75% quando os outros membros plenos eram somente Argentina, Paraguai e Uruguai. (MERCADO COMUM DO SUL, [2018]).

Na dimensão de integração em países em desenvolvimento, é possível relativizar quando pensamos que o próprio conceito de desenvolvimento está em constante mutação e pode não ser uma variável que auxilie a explicar a efetividade de uma integração. Parece mais apropriado se pensar na capacidade de um ou mais países assu-

mirem a dianteira da integração, ou seja, tomando para si os ônus de curto prazo para efetivar a integração.

É o caso, então, de se avaliar a dimensão e o impacto da existência de um país pagador, especialmente a participação do Brasil de Lula nesse processo. É nesse quesito, aliado ao da expansão, que a estratégia da política externa de Lula para o Mercosul e América do Sul mais avançou. A criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), é vista como uma ação estratégica de grande envergadura no caminho de aperfeiçoar a integração, atuando tanto nas condições estruturais quanto de diminuição das assimetrias. (COSTA, FERREIRA, 2013; COUTO, 2006).

Apesar de seu valor relativamente pequeno, se comparado com similar europeu (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER), o FOCEM trouxe um impulso na expectativa de países menores como Paraguai e Uruguai quanto aos resultados da integração, e pode ser considerado um fato similar ao que faria um país líder. Soma-se a isso a recolocação da iniciativa IIRSA na construção de ligações para dentro da América do Sul; é plausível indicar o Brasil de Lula como um país pagador na integração mercosulina.

Assim, é possível concluir da análise da política externa do Governo Lula para a integração regional, que ela resulta em avanços significativos para consolidar o Mercosul como ator comunitário na região a favor da solidariedade entre os Estados membros e associados, sendo conduzida de forma deliberada pela liderança do Brasil. No entanto, as mudanças e ações induzidas não significaram transformações fundamentais nas estruturas institucionais do Mercosul a ponto de diminuir os problemas apontados pela literatura e indicados anteriormente neste trabalho. Significa dizer que não houve mudança de trajetória para uma direção que pudesse resistir a mudanças governamentais, muito menos rupturas na democracia. O caso da suspensão da Venezuela, pós-golpe no Brasil, revela-se um bom exemplo disso, como será discutido no próximo item.

Porém, cabe destacar como relevante, antes disso, que o movimento da PEB de Lula, como um todo, lançou o país enquanto grande protagonista mundial, ajustando a cúpula dos países líderes da Cooperação Sul-Sul, ao lado de Índia, Rússia, China e África do Sul. Nesse caminho, a Política Externa de Lula formou um quadro de contrapeso ao poder dos países ricos alinhados no chamado G7

(Grupo dos 7 países mais industrializados do planeta, liderados pelos EUA).

Por isso, não se pode estranhar o movimento de apoio pelos estadunidenses (ou o silêncio) aos golpes tentados e/ou efetivados na América Latina na história recente, já apontados neste artigo. Essa postura do centro reforça sobremaneira a predisposição da parte conservadora destas formações sociais e resultam em alavanca para a onda conservadora regional. Incrivelmente, na maior parte dos países onde a onda conservadora toma corpo significativo, um dos principais elementos de ação é contra um caminho ao comunismo que essas nações estariam tomando, o que é um argumento desconectado com as realidades econômico-sociais e distante em mais de trinta anos na história da humanidade.

4 O CASO VENEZUELA COMO FRAGILIDADE INSTITUCIONAL DO MERCOSUL

Ao lado da busca conjunta entre Argentina e Brasil, do desenvolvimento socioeconômico nacional e regional e da melhoria das suas inserções internacionais, a consolidação da Democracia na região foi um dos principais pilares para a aproximação entre esses dois países em meados da década de 80, que culmina na criação do Mercosul, em 1991. Assim, sociedades democráticas fazem parte do centro estratégico regional, principalmente para nações que recentemente saíram e possuem históricos de ditaduras militares.

Após o Golpe militar de 1996, no Paraguai foi costurada politicamente a criação de um arranjo jurídico que desse guarida a sanções para Estados membros que tivessem processos de rupturas em suas democracias. Essa dinâmica resultou no Protocolo de Ushuaia do Mercosul, em 1998, que estabelece a necessidade da plena vigência das instituições democráticas para a continuidade como Estado membro. Quando os demais Estados membros, após consultas recíprocas decidirem que há uma ruptura na democracia, eles podem suspender o Estado membro, nesta situação, até a restauração democrática posterior. Esse Protocolo ficou conhecido como Cláusula democrática.

Em 2012, o Presidente democraticamente eleito do Paraguai, Fernando Lugo, foi retirado do poder por um processo de impedimento bastante controverso, para dizer o mínimo, levando os demais membros a acionarem a Cláusula Democrática e a suspender

rem aquele país até a restauração da democracia. Como o Paraguai estava emperrando a entrada da Venezuela como membro pleno do Mercosul, a sua saída temporária pela suspensão abriu a oportunidade de aprovação e entrada desse país.

Assim, dois processos bastante complexos estavam vigentes: de um lado a suspensão, mesmo sendo o impedimento do Presidente Lugo revestido de certo legalismo e constitucionalidade; de outro, a entrada da Venezuela numa brecha temporária. As duas situações já demonstravam um acirramento da luta política histórica na região entre autonomistas aliados à ideia de uma integração regional, numa mão, e entreguistas com a ideia de alinhamento com os estadunidenses, na outra. (VIZENTINI, 2003).

A Venezuela tem sido alvo de críticas e investidas estadunidenses desde que Hugo Chávez ascendeu ao poder em 1999. Utilizando a nacionalização dos recursos naturais, especialmente o petróleo, e buscando políticas de diminuição de desigualdades, Chávez passa a ser um alvo-demonstração de seus opositores dentro e fora do país, pois além do controle dos recursos naturais, estão em jogo políticas públicas que reforcem a capacidade do Estado em gerar desenvolvimento e bem-estar para a maioria da população.

Assim, desde 2002, quando houve uma tentativa de Golpe, a Venezuela passa a sofrer, sob o governo de Chávez até 2013, e dali em diante com seu sucessor Nicolás Maduro, uma série de pressões e ataques de várias formas no intuito de desestabilizar a economia, a sociedade e as instituições e, assim, proporcionar uma mudança de governo para um mais favorável aos interesses de elites locais e estadunidenses. No âmbito, as investidas contra a Venezuela têm como alvo uma onda de governos e alternativas diferentes daquelas históricas, coloniais e neocoloniais na região. (AYERBE, 2008).

O golpe revestido de legalidade, realizado no Brasil em 2016, logo abriu uma vertente de ações reacionárias dentro do aparelho de Estado. Demonstração inequívoca disso foi a designação de José Serra para Ministro das Relações Exteriores, situação apontada nos primeiros meses de sua gestão como uma ação para desmontar o projeto regional de Lula, ao mesmo tempo em que poderia cacifar o tucano como presidenciável para 2018. (CASARÕES, 2016).

Serra no MRE, e seu sucessor Aloysio Nunes da mesma forma, significaram uma ruptura com a indicação de nomes de carreira

do Itamaraty que vinha sendo praticada desde o primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso, com exceção de Celso Lafer, este um notório intelectual das relações internacionais do país. Ou seja, era a utilização de um tradicional cargo de Estado para compactuar com ações político-ideológicas de um grupo específico.

Não tardou para que as ações de Serra se concentrassem em deslegitimar a democracia venezuelana e o governo Maduro, culminando em agosto de 2017 com a suspensão daquele país do Mercosul a partir da utilização da Clausula Democrática. No entanto, a fragilidade das acusações contra a Venezuela são muito grandes, haja vista que aquele país pode possuir muitas limitações em termos de democracia, mas não dá para negar que existem condições mínimas para considerá-lo um país democrático. Atestam isto os diferentes posicionamentos de organizações de análise de democracia como o Centro Carter e algumas agências internacionais de observação de eleições. (REDE BRASIL ATUAL, 2018).

Assim, um governo brasileiro com baixíssima legitimidade se sentiu à vontade para impetrar uma violenta ação de suspensão de um país do Mercosul, podendo ser considerado um golpe dentro do golpe, como muitos outros são detectáveis dentro do Brasil nesse período. Esse movimento de retirada da Venezuela revela uma fragilidade institucional do Mercosul, reforçando a conclusão sobre a PEB de Lula, no sentido de ter criado condições para o aprofundamento da integração, mas não o suficiente para dar-lhe resistência a movimentos de ruptura democrática como os vividos pós-golpe de 2016 no Brasil.

A fragilidade institucional revela a opção histórica dos Governos dos Estados membros pelo não aprofundamento do Mercosul como campo regional comum para ações coletivas de amplo espectro, desde econômico, social, infraestrutural, indo até o político. A decisão inicial foi por uma integração que seria paulatinamente aprimorada, mas em meados da década de 90, com a definição da estrutura institucional permanente, limitaram-se as portas para um processo com densidade institucional que alavancasse oferta e demanda nesta regionalização.

Quando ocorre a onda conservadora apontada anteriormente, e esta encontra um cenário de baixa capacidade de resistência institucional e de poucos atrativos para os Estados membros, ocorrem as ações de golpe dentro do golpe, como apontado acima, culminando

com a saída da Venezuela e, em consequência, criando ainda mais dificuldade para o processo de integração mercosulino.

5 OPÇÕES ESTRATÉGICAS DE RESISTÊNCIA INSTITUCIONAL PARA O MERCOSUL

Para além do debate entre instituições supranacionais ou intergovernamentais em processos de integração regional, o que se torna premente e necessário para o Mercosul e para a região da América do Sul, como um todo, é discutir que qualidades devem ter as suas instituições comunitárias, para que se tornem mais efetivas e de longa duração as trajetórias que levariam seus Estados membros e nações para uma situação de melhor bem-estar do que as encontradas em mais de 500 anos de ocupação e colonização. É preciso discutir o que foi feito pelo governo Lula e o que precisaria e não foi efetivado, culminando nas fragilidades de resistência institucional.

Levanta-se aqui o pressuposto de que a institucionalidade mercosulina estará tão resistente e efetiva quanto mais densidade puder exibir. A ideia de densidade institucional já foi arguida em momento de análise da PEB de Lula para a integração regional, mas ainda não possui grandes desenvolvimentos teórico-conceituais. (COSTA, 2010). No entanto, essa ideia congrega ao menos um conjunto de características que devem estar presentes na integração para garantir que seus objetivos sejam continuamente perseguidos.

Dentre as principais podem-se apontar a diminuição da influência de mudanças de governo, regras do jogo confiáveis e transparentes, bem como mecanismos de participação da sociedade da região de forma a manter certo equilíbrio Estado-sociedade. Para tanto, incrementar, atualizar e fortalecer o sistema parlamentar do Mercosul é fundamental, com parlamentares escolhidos exclusivamente para a integração e pelos regionais votantes. Da forma como é hoje, a representação parlamentar no Mercosul não é exclusiva, mas sim de deputados que se dispõem a participar de reuniões de concertação, ou seja, é eleição indireta, com exceção do Paraguai, onde é direta e exclusiva.

Já existem iniciativas no Brasil e demais países membros, desde final da primeira década do novo milênio, para que os Deputados do Parlamento do Mercosul sejam eleitos exclusivamente para este fim. Uma das vantagens desse formato é a dedicação exclusiva ao processo integracionista; outra é o aumento da participação da

sociedade que pode vir da eleição direta na cobrança de suas representatividades. Essa dinâmica, por sua vez, tende a aumentar a capacidade de resistência institucional na medida em que pode diminuir as ações unilaterais dos governos de plantão, assim como há um equilíbrio de poderes no interior de cada Estado-nação.

É necessário, da mesma forma, ampliar o conjunto de instituições e políticas comunitárias de caráter social para que a base da sociedade não fique desconectada das cúpulas de Estado e seus aparelhos administrativos. Já existe um número considerável de articulação entre diferentes grupos da sociedade civil organizada para dar conta desta possibilidade. Associada à eleição direta para membros do Parlamento do Mercosul, essa medida pode indicar caminhos institucionais mais densos e menos sujeitos às mudanças de governos.

Além disso, seria relevante que as diferentes áreas e instituições, como subgrupos de trabalho e grupos ad hoc, se tornassem permanentes como canais de conexão sociedade-integração, devendo ter fortalecidas suas múltiplas interligações na busca de algo que se possa chamar de Governança Pública na integração regional. (COSTA; DIAS; STIRBU, 2017). Nesse caminho, e pegando como exemplo o caso europeu, seria muito enriquecedor a constituição de Comitês de Regiões, tanto como canais sub-regionais de ligação sociedade-integração, como modelo de democracia participativa com poder de decisão sobre recursos oriundos do FOCEN. Por fim, devem estar no conjunto de ideias para o fortalecimento e resistência, ou seja, da densidade institucional como categoria em construção, a democracia enquanto princípio e um judiciário que seja comprometido com os objetivos integracionistas, não com suas próprias necessidades corporativas.

Cabe finalizar esse item lembrando que José Serra é um crítico contumaz do Mercosul, chegando em várias oportunidades a mencionar que seria um processo descontinuado ou diminuída sua relevância para o Brasil, caso fosse ele eleito nas duas oportunidades em que concorreu à presidência. Não obstante, sua entrada no MRE resultou apenas na suspensão da Venezuela, sem atingir o coração da integração, sua vertente comercial e econômica.

Por um lado, esse fato direciona a constatação de que a saída do país, conduzido por Maduro, representou apenas mais uma ação contra as políticas públicas e a externa de inclusão e autonomista, como as ações do governo Lula; por outro, chama atenção que uma

área de interesse brasileiro por parte da elite empresarial não foi tocada, apesar de todos os prejuízos comerciais e econômicos que, com certeza, a suspensão pode causar. Mostra-se, com isso, que há áreas dentro do Mercosul em que a institucionalidade ou a estrutura de interdependência criada não é afetada em sua trajetória dependente, e deve servir de exemplo para que seja incorporada como caminhos para as mudanças institucionais capazes de dar maior resistência ao processo integracionista.

6 CONCLUSÃO

No presente artigo buscou-se discutir a temática do avanço do conservadorismo na América do Sul a partir da discussão sobre a capacidade de resistência institucional do Mercosul neste cenário. Para tanto, apontou-se o caso de suspensão da Venezuela do bloco regional, em 2017, como indicativo de que o golpe parlamentar-jurídico-midiático no Brasil, em 2016, avança sobre a estrutura montada pelo Governo Lula para a integração regional. Assim sendo, cabe discutir, utilizando como pressupostos, a ideia de dependência de trajetória e efetividade das instituições, o que foi ou não feito na estratégia do Governo Lula que não conseguiu mudar o processo de integração a ponto de dar-lhe mais resistência a mudanças de governo ou rupturas na democracia.

O golpe brasileiro de 2016 colocou um grupo no poder com baixíssima legitimidade política. Mesmo assim, e até por conta disso, esse grupo, com apoio de parcela das elites políticas tradicionais até então oposição, e alguns segmentos empresariais, passou a desferir golpes dentro do golpe contra todos os avanços políticos e sociais que existiam, bem como em áreas estratégicas que representam a soberania nacional brasileira.

As políticas públicas são parte desses alvos, e dentre elas deu-se enfoque, aqui, à política externa. Acredita-se que os resultados para a análise dessa política servem para a discussão das demais, no sentido de se pensar os erros e acertos em termos institucionais e de trajetória, para que se possam ressaltar formas de resistência institucional menos sujeitas a mudanças governamentais ou em rupturas na democracia.

Assim, a estratégia da política externa do governo Lula para a integração regional proporcionou um enorme salto quantitativo e qualitativo em comparação histórica. Os avanços no Mercosul, na

integração física com a IIRSA e, no viés político com a UNASUL, são significativos para darem à região maior poder de decisão e autonomia sob seus destinos, e, como consequência, que fique menos sujeita a ingerências externas.

Não obstante, o caso da suspensão da Venezuela sob o quadro da Cláusula Democrática, em 2016, abriu uma fissura nas expectativas positivas acerca dessa estratégia regional e alertou pensadores e políticos da temática de processos de integração regional para se buscar entender quais as limitações impostas agora pelo avanço conservador sobre os pares da América do Sul. Acredita-se que este artigo contribui com algumas expectativas futuras em tornar instituições do Mercosul e nacionais, da mesma forma, menos suscetíveis a esses sobressaltos na consolidação das democracias da região. A direção, nesse sentido, é a da consolidação da relação sociedade-integração por diversas ações já em andamento, como eleição direta para o Parlamento do Mercosul, ou de novas iniciativas como os Comitês de Regiões enquanto mecanismos de fortalecimento da participação da sociedade na região.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, C. A integração sulamericana. In: MRE-FUNAG. Diplomacia, Estratégia e Política, Brasília, DF, n. 10, p. 5-26, 2009.
- _____. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. In: MRE-FUNAG. Diplomacia, Estratégia e Política, Brasília, DF, n. 1, p. 41-48, 2004.
- _____. Celso Amorim (depoimento, 1997). Rio de Janeiro: CPDOC, 2003.
- _____. Multilateralismo acessório. Política Externa, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 55-69, dez./jan./fev. 2002/2003.
- _____. Uma Diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia. In: FONSECA JR., G.; CASTRO, S. E. N. de (orgs.). Temas de Política Externa II. Brasília, DF: FUNAG; São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 15-29. v. I e II.
- AYERBE, L. F. (Org.). Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul. São Paulo: Editora Unesp, 2008.
- BOUZAS, R.; SOLTZ, H. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR. Arbeitspapier, Hamburgo, n. 1, aug. 2002.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. A política externa interina e os riscos à integração regional. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 7, n. 37, p.81-93, ago./set. 2016.

CEPIK, M. A. C. (Org). América do Sul: economia e política da integração. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008. (Coleção Estudos Internacionais-NERINT).

CERVO, A. L. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____; BUENO, C. Historia da política exterior do Brasil. 4. ed. Brasília, DF: Editora Unb, 2012.

COSTA, R. S. da. A América do Sul do Brasil: a integração e suas instituições na estratégia brasileira no Governo Lula. 2010. 249 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

_____. Estratégias da Política Externa Brasileira para integração regional: comparações institucionais a partir do Governo Lula. *Revista Densidades*, Buenos Aires, n. 15, p. 27-40, mayo 2014.

_____; DIAS, T.; STIRBU, D. Governança pública e desenvolvimento regional: 21 ensaios da União Europeia, Mercosul e Santa Catarina^[1] para uma agenda de pesquisa comparada. In: COSTA, R. S. da; DIAS, T. *Debates Interdisciplinares VIII*. Palhoça: Editora da Unisul, 2017. p. 21-34.

_____; FERREIRA, P. R. O desenvolvimento regional na estratégia da política externa do Governo Lula para a integração da América do Sul. *Revista Desenvolvimento em questão*, Ijuí, ano 11, n. 24, p. 41-73, set./dez. 2013.

COUTO, L. F. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1990-2005). 2006. 151 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.

FUSER, I. A Venezuela é um país mais democrático que o Brasil, defende professor. *Rede Brasil Atual*, [S. l.], 19 fev. 2018. Entrevista feita por Rodrigo Gomes. Disponível em <<http://www.redebrasilatual.com.br/mundo/2018/02/2018venezuela-tem-um-presidente-eleito-nas-urnas-temer-foi-a-presidencia-por-um-golpe-de-estado2019>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

GARCIA, M. A. A política externa brasileira: novo ciclo histórico. *Panorama da Conjuntura Internacional*, São Paulo, v. 5, n. 17, p. 8-9, maio/jun. 2003.

GUIMARÃES, S. P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

_____. Discurso do Secretário-Geral das Relações Exteriores do Brasil. In: BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão. II Curso para Diplomatas Sul-Americanos. Brasília, DF: FUNAG, 2007. p. 55-82.

_____. *Quinhentos nos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS/Contraponto, 1999.

_____. Argentina e Brasil: integração soberania e território. In: GUIMARÃES, S. P.; LLADÓS, J. M. *Perspectivas Brasil e Argentina*. Brasília, DF: FUBAG/IPRI, 1999a. p. 565-590.

HALL, P.; TAYLOR, R. C.R. As três versões do Neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-224, dez. 1996.

HASS, E. B.; SHMITTER, P. C. Economics and differential patterns of political integration: projections about unity in Latin American. *International Organization*, v. 18, n. 4, p. 705-734, aut. 1964.

KRASNER, S. D. *Blocos Econômicos Regionais e o fim da Guerra Fria*. Política Externa, São Paulo, v. 1, n. 1, set. 1992.

MALAMUD, A. Integração regional na América Latina: teoria e instituições comparadas. In: ESTEVEZ, P. L. (Org.). *Instituições internacionais: comércio, segurança e integração*. Belo Horizonte: Ed. PUCMinas, 2003. p. 325-350.

MATTLI, W. Institutional Models of Regional Integration: Theory and Practice, processed. In: *CONFERENCIA TRADE AND REGIONAL INTEGRATION IN THE DEVELOPMENT AGENDA*, 2001, Washington, D.C., Annals... Washington, D.C.: BID-Brookings Institution 2001.

_____. *The Logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MERCADO COMUM DO SUL. Página oficial. Montevideu, [2018]. Disponível em: <www.mercosur.int>. Acesso em: 20 abr. 2018.

MITRANY, D. The Funcionalist Alternative. In: WILLIAMS, P.; GOLDSTEIN, D. M.; SHAFRITZ, J. M. (Eds.) *Classic readings of*

international relations. New York: Hartcourt Brace College Publishers, 1994.

PEÑA, F. Regras do jogo e instituições no Mercosul. *Política Externa*, São Paulo, v. 6, n. 2, set. 1997.

PETERS, G. International Institutionalism: the new institutionalism. New York: Pinter, 1999. Cap. 8, p. 126-140.

PUÑAL, A M. El sistema Institucional do Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, 2005.

SILVA, K. de S. Direito da Comunidade Europeia: fontes, princípios e procedimentos. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

_____; COSTA, R. S. da. Organizações internacionais de integração regional: união Europeia, Mercosul e Unasul. Florianópolis: Editora FUNJAB/UFSC, 2013.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

VIZENTINI, P. G. F. Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

YOUNG, O. R. A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. In: ROSENAU, J. N; CZEMPIEL, E. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília, DF: Ed. Unb; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 219-261.